



GÖTEBORGS UNIVERSITET

IMPLEMENTERING GENOM SAMVERKAN

*En kvalitativ intervjustudie om Arbetsförmedlingens
samverkansprocesser med externa aktörer*

Simon Pålsson

Statsvetenskapliga institutionen

Uppsats: 15 hp (SK1523)

Program: Statsvetenskapliga programmet

Nivå: Grundnivå

Termin/år: Ht/2017

Handledare: Jon Pierre

Antal ord: 11 998

Abstract

Arbetsförmedlingens politiskt styrda uppdrag innehåller målet att verka för en bättre matchning på arbetsmarknaden, det vill säga att den stora grupp människor som är arbetssökande ska anpassas bättre till det kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden. För att implementera uppdraget använder sig Arbetsförmedlingen av en direkt samverkan med arbetsgivare med ett kompetensbehov i hopp om att nå fram till en gemensam problemlösning. Studiens syfte är att studera hur och varför Arbetsförmedlingen använder sig av externa aktörer i implementeringen av sitt uppdrag. Vidare ämnar studien undersöka vilka faktorer som får en effekt på den samverkansprocess som sker mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren. Uppsatsen är en kvalitativ intervjustudie med informanter från Arbetsförmedlingen och arbetsgivare som har samverkat med myndigheten, vilket gör att studien bidrar med ett perspektiv som inte fått stor plats i tidigare forskning. Studien tar avstamp i forskningen kring institutionell samverkan, nämligen co-production samt collaborative governance-teori. Studiens resultat tyder på att Arbetsförmedlingen internt ser samverkan som en effektiv implementeringsmetod med flertalet positiva effekter, en bild som i stort delas av arbetsgivarna. Därtill pekar studiens resultat på flera faktorer som kan påverka samverkansprocessen effektivitet, där det empiriska resultatet ligger i linje med teorierna.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	3
2. SYFTE & FRÅGESTÄLLNINGAR	4
2.1 DEFINITIONER & AVGRÄNSNINGAR	5
3. TEORI & LITTERATUR	6
3.1 CO-PRODUCTION	6
3.2 COLLABORATIVE GOVERNANCE	8
3.2.1 Interaktionslinjen	9
4. DESIGN & METOD	11
4.1 DESIGN	11
4.1.1 Val av fall	12
4.2 METOD	12
4.2.1 Val av informanter	13
4.3 VALIDITET & RELIABILITET	15
5. RESULTAT	15
5.1 SAMVERKANSPROCESSEN	15
5.1.1 Arbetsförmedlingens perspektiv	15
5.1.2 De privata arbetsgivarnas perspektiv	19
5.2 FAKTORER FÖR FRAMGÅNG	21
5.2.1 Arbetsförmedlingens perspektiv	21
5.2.2 De privata arbetsgivarnas perspektiv	24
6. ANALYS	26
6.1 SAMVERKANSPROCESSEN	26
6.2 FAKTORER FÖR FRAMGÅNG	29
7. SAMMANFATTANDE DISKUSSION	32
8. REFERENSER	37
8.1 INFORMANTER	39
9. BILAGOR	40
9.1 INTERVJUGUIDE	40

1. INLEDNING

I regleringsbrevet för budgetåret 2017 framgår det redan i den första meningen att ett mål för Arbetsförmedlingen är att förbättra matchningen på arbetsmarknaden (Arbetsmarknadsdepartementet, 2016). Det handlar i korthet om att säkerställa att de arbetssökandes kompetens matchar det kompetensbehov som arbetsgivarna har. Därutöver är en stor del av uppdraget att verka för att personer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden ska få möjligheten att etablera sig på densamma. Inför budgetåret 2018 är matchningen fortsatt högprioriterad i Arbetsförmedlingen uppdrag (Arbetsmarknadsdepartementet, 2017). Enligt myndighetens prognoser väntas bristen på kompetent arbetskraft öka, samtidigt ligger arbetslösheten i Sverige på cirka 6,8 % med 350 000 personer inskrivna som arbetssökande hos myndigheten (Arbetsförmedlingen, 2017a). Således finns det ett tydligt problem med att arbetssökande inte besitter den kompetens som efterfrågas av arbetsgivarna (Arbetsförmedlingen, 2017b). Det här får samhällseliga konsekvenser då arbetssökande är en ekonomisk belastning för det gemensamma, samtidigt som tillväxten utmanas när kompetent arbetskraft inte finns att tillgå för företag med expensionsplaner.

Matchningsproblematiken är därmed en påtaglig samhällselig utmaning, varpå det inom den samhällsvetenskapliga forskningen är intressant att studera hur Arbetsförmedlingen implementerar sitt uppdrag för att lösa problemet. Samverkan är en uttalad del av myndighetens styrning (Arbetsförmedlingen, 2017c), men hur och varför involverar Arbetsförmedlingen externa aktörer, exempelvis arbetsgivarna som har ett uttalat behov av kompetens, i sin implementering? Om matchningen är målet är samverkan en metod som används för att nå dit. Arbetsförmedlingen är tydliga med att de ska lyssna på företagen då det är deras kunder (Arbetsförmedlingen, 2017d). Men hur ska myndigheten förhålla sig till och samverka med de privata företag som i grunden delar målet att få arbetssökande att bli anställningsbara och därigenom anställda? Samverkan som metod för att implementera har inom det offentliga vuxit fram som en allt vanligare modell, men varför är den önskvärd vad gäller matchningen och vilka faktorer kan påverka dess effektivitet?

2. SYFTE & FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med uppsatsen är att studera hur Arbetsförmedlingen samverkar med privata företag för att gemensamt lösa behovet av arbetskraft med en specifik kompetens, så kallad matchning. Myndighetens mål är förbättrad matchning och samverkan är en metod som används för att nå målet. Uppsatsen ämnar studera hur inblandade aktörer, både stat och privata företag, ser på den process som sker när ett företag aktivt samverkat med Arbetsförmedlingen till följd av ett behov av kompetent arbetskraft. Uppsatsen har för avsikt att undersöka hur implementering genom samverkan går till när Arbetsförmedlingen försöker förbättra matchningen och vad som krävs för att samverkansprocessen i fråga ska fungera effektivt. Syftet uppfylls genom att besvara följande frågeställningar:

- *Hur och varför använder Arbetsförmedlingen samverkan med privata arbetsgivare som en metod för implementering av sitt uppdrag?*
- *Vad kännetecknar en lyckad sådan samverkansprocess och vilka faktorer bidrar till en högre grad av framgång för den?*

Forskningsfrågan kommer huvudsakligen att besvaras med hjälp av teorierna kring co-production samt collaborative governance.

Den inomvetenskapliga relevansen går att härleda till de teoretiska ämnesområdena co-production och collaborative governance, som handlar om olika former av privata inslag i implementeringen av det offentliga. I tidigare forskning saknas arbetsgivarnas perspektiv på samverkansprocessen, något studien vill bidra med. Studien ämnar således bidra med empiri som kan illustrera fenomenet ur flera inblandade aktörers perspektiv, något som förstärker kunskapen och förståelsen om samverkan som implementeringsmetod kopplat till målet förbättrad matchning. Den samhällseliga relevansen bottnar till stora delar i att problemet med matchningen på arbetsmarknaden är väldigt aktuellt på ett samhällsplan. Olika lösningar på matchningsproblematiken diskuteras frekvent. Implementering genom samverkan är således en form av samhällsstyrning som är högst aktuell och vars utformning och effektivitet bör undersökas med olika infallsvinklar i olika former av studier.

2.1 DEFINITIONER & AVGRÄNSNINGAR

Inom ramen för uppsatsens omfattning och det faktum att den är på C-nivå finns en del avgränsningar. Studiens teoretiska grund ligger i teorin om co-production och collaborative governance-teori. Teorin om co-production används främst för att besvara den första forskningsfrågan om hur implementering genom samverkan blir en metod som används och varför det anses vara en användbar metod i implementeringen av uppdraget med att verka för en förbättrad matchning. John Alford's bok *Engaging Public Sector Clients – From Service-Delivery to Co-Production* utgör en viktig del av studien. Här ligger fokus på positiva effekter av att involvera externa aktörer i implementeringen och varför det är att föredra framför en implementeringsprocess utan samverkan, där det offentliga tar rollen som ren leverantör av service. Området är fortsatt relativt nytt, varpå det går att utgå ifrån John Alford's forskning vad gäller språkbruk och generella bild av fenomenet. Vidare bidrar uppsatsens fokus på båda inblandade aktörernas perspektiv, alltså även arbetsgivarnas, med kompletterande illustrerande empiri till den tidigare forskning som redan finns och kopplas nu dessutom till ett konkret område, matchningen, i myndighetsuppdraget.

Det är i anslutning till studiens andra teoretiska underlag, governance-litteraturen, som den stora utmaningen kommer. Här saknas det självklara språkbruket och inte heller finns det en samstämmig bild av fenomenet som sådant på plats (Ansell & Gash, 2008). Det kan skilja vad gäller benämning, form och funktion för governance (Sørensen & Tofing, 2009). En generell definition som brukas av vissa är att offentliga organisationer och/eller privata aktörer bedriver ett samarbete kopplat till styrningen av det offentliga med en problemlösande avsikt. Det hela sker också i en process som inte klassas som hierarkisk, utan där lösningen produceras gemensamt (Røiseland & Vabo, 2016). Studiens teoretiska ansats tas i collaborative governance-teorin, som framställs som en strukturerad, riktad och specifik form av samverkan kring offentliga eller samhällseliga problem mellan olika organisationer och aktörer, privata som offentliga (Donahue & Zeckhauser, 2011). Fokus ligger på interaktionslinjen, som syftar till effektivisering via relationsskapandet i samverkansprocessen där nätverkens effektivitet påverkas av olika faktorer (Sørensen & Torfing, 2007). Governance-begreppet är brett, men då studiens fall, Arbetsförmedlingens samverkan med externa aktörer kring matchning, bäst lämpar

sig för collaborative governance-teorin och primärt interaktionslinjen är det där fokus läggs. Å andra sidan fyller ny empiri, de privata arbetsgivarnas perspektiv, en lucka som saknas i den tidigare forskningen även inom den här teorin och som stärker studiens syfte. Då det är matchning som utgör den del av uppdraget som Arbetsförmedlingen ämnar lösa med hjälp av samverkan med privata företag ger det också en ny infallsvinkel på teorierna gentemot vad tidigare forskning bidragit med.

3. TEORI & LITTERATUR

Uppsatsen teoretiska utgångspunkter presenteras i följande kapitel och utgår från den litteratur som finns inom *co-production* och *collaborative governance*.

3.1 CO-PRODUCTION

Co-production syftar till de tjänster som den offentliga sektorn skapar tillsammans med sina klienter, det vill säga de som antingen ska ta del av samhällsservicen eller som kan förstärka och utveckla den. Det är med andra ord en förutsättning att mottagarna av samhällsservicen också är direkt inblandade i implementeringen på något sätt, vilket förekommit i allra främst mindre skala under lång period, exempelvis när medborgare fyller i sin skattedeklaration (Howlett, Kekez & Poocharoen, 2017).

Framväxten av co-production i den offentliga sektorn ligger i linje med den utveckling som skett inom offentlig sektor i slutet av 1900-talet och i början av 2000-talet, då det traditionella sättet att organisera och administrera den offentliga sektorn och även new public management-modellen fått konkurrens av en annorlunda modell. Fokus på samverkan och nätverkande mellan olika aktörer har tagit en större plats inom det institutionella ramverket för den offentliga sektorn, där även hierarkier och marknadsmekanismer fortsatt spelar en betydande roll (Alford, 2009, s. 10). Således försvinner den traditionella och mer endimensionella synen på den offentliga sektorns relationella uppdelning, där en organisation inom den offentliga sektorn tar rollen som givare och dess klient, exempelvis medborgarna, tar rollen som mottagare av den samhällsservice som produceras. Co-production innebär alltså att implementeringens effektivitet i många fall är direkt beroende av mottagarnas aktivitet och engagemang kopplat till den samhällsservice de tar del av (Alford, 2009, s. 1). Ur den offentliga sektorns perspektiv är det primärt två saker som är relevant vad gäller den co-

production som sker: vad vinner aktörerna inom den offentliga sektorn på den och vad behöver de bistå med för att co-production ska få rätt förutsättningar att uppstå och verka effektivt (Alford, 2009, s. 11).

Den definition som John Alford i *Engaging public sector clients – from service-delivery to co-production* (2009) väljer att utgå från har tre huvudsakliga punkter. Det är också en allmängiltig definition som är applicerbar på alla typer av co-production, oavsett om den utförs av privata företag, medborgare eller samhällsorganisationer (Alford, 2009, s. 23):

- Den är en del av implementeringsprocessen antingen i förenad form med den offentliga organisationen eller på uppmaning av densamma.
- Den medverkar delvis eller helt på frivillig basis.
- Den skapar medvetet eller omedvetet värden och vinster i form av *outcome* eller *output* för antingen den offentliga eller privata sfären.

För att co-production ska tillämpas bör den generera vissa vinster, primärt *public value*. Ofta uppstår även *private value*, antingen för att det är en oundviklig konsekvens eller för att *public value* ofta är en naturlig följd av att privata aktörer tillskansat sig vinster. *Private value* syftar till rena vinster och framsteg som sker inom den privata arenan, medan *public value* syftar till sådant som är det offentliga till gagn på olika sätt. Privata aktörer som blir en del av co-production medverkar ofta just tack vare de vinster de faktiskt kan göra på det (Alford, 2009, s. 18). Det ligger därmed i deras intresse att vara en del av co-production när det gynnar deras intressen (Alford, 2009, s. 26). För den offentliga sektorn är co-production önskvärt antingen om det är det mest kostnadseffektiva alternativet, men allra främst när det även bidrar till andra potentiella fördelar. Co-production kan öppna för att en annan kunskap och expertis från andra aktörer som tar plats i implementeringen, till skillnad från i lösningar där utomstående aktörer inte är involverade. Mindre påtagliga, men likväl fördelaktiga, konsekvenser av co-production är förbättrade kommunikationsrelationer för offentliga aktörer och förstärkning av demokratiska värden. Det bidrar också till en större bred vad gäller det offentligas generella kapacitet (Alford, 2009, s. 25).

Vad gäller offentliga organisationers möjligheter att stimulera till co-production pekas det på två faktorer som är viktiga att påverka hos de utomstående aktörerna: deras

vilja och förmåga. Vad gäller deras vilja till att co-producera kan offentliga organisationer använda sig av sanktioner, materiella belöningar eller tilldelande av en viss status. När det kommer till förmågan för utomstående aktörer att syssla med co-production finns primärt två metoder: förenkling och utbildning. Det förstnämnda syftar till att göra det enklare att samverka genom att förenkla uppgiften och dess utmaningar. Utbildning syftar till att ge rådgivning, upplärning och delge nödvändig information (Alford, 2009, s. 65-67).

3.2 COLLABORATIVE GOVERNANCE

För att stärka möjligheten att implementera sin politik och därigenom uppnå de politiskt uppsatta målen kan offentliga myndigheter involvera och samverka med aktörer inom den privata sektorn i en samverkansprocess. Collaborative governance är en tanke om att ett sådant arbetssätt också leder till ett effektivare sätt att uppnå målen och samtidigt undvika problem som i andra modeller av samhällsstyrning försvårar implementeringen (Donahue & Zeckhauser, 2011).

Samverkan mellan olika aktörer har växt fram till följd av att samhällsutmaningarna har förändrats över tid och nu är av sådan komplex karaktär att traditionella lösningar inte längre räcker till. När varken traditionellt toppstyrda organisationer inom offentlig sektor eller rena marknadslösningar kan få bukt med problemen har collaborative governance tagit plats som ett nytt sätt att hantera dessa utmaningar (Kooiman, 1993). Dagens arbetsmarknad står inför helt andra utmaningar än tidigare, varpå nya metoder för att lösa problemen har kommit som en reaktion på de nya utmaningarnas karaktär. Det handlar inte minst om de stora grupper av långtidsarbetslösa som nu präglar exempelvis den svenska arbetsmarknaden, där många människor av utländsk härkomst saknar grundläggande kompetenser som språk och relevant utbildning. Den invandring som har skett under tidigare perioder har haft helt andra effekter på den svenska arbetsmarknaden då det vid flera tillfällen handlat om mer av en arbetskraftsinvandring då människorna som kom till Sverige också hade mer lämpad kompetens och därigenom bättre förmåga att ta sig in på arbetsmarknaden. Världen ser också i andra avseenden annorlunda ut idag än förr, inte minst på en social och global nivå där globaliseringen skapat nya villkor, förutsättningar och krav för alla inblandade aktörer, såväl offentliga som privata. Den mer komplexa samhällsstrukturen har i sig skapat ett behov av en annan form av

samhällsstyrning, där olika former av samverkan tagit en mer naturlig plats i flera olika skeden och på olika nivåer i bland annat implementeringen av politiken. Det blir alltså tal om en ny och mer interaktiv form av styrning, med tydliga karaktärsdrag och andra styrkor respektive svagheter än andra former av samhällsstyrning. Karaktären på det politiska målet eller policyproblemet som ska hanteras tvingar fram ett beslut om vilken typ av samhällsstyrning som lämpar sig i det specifika fallet, men med tanke på hur arbetsmarknaden har förändrats har samverkan på det området blivit allt vanligare. Som en reaktion på samtidens komplexa, osäkra och intressekonfliktsfyllda policyutmaningar får governance networks i olika tappningar allt större inflytande rent generellt (Sørensen & Torfing, 2007, s. 12).

Inom forskningsområdet governance finns det olika syn på hur denna samverkan och interaktion mellan olika aktörer ter sig. Det finns två huvudsakliga strömningar eller linjer inom collaborative governance-forskningen, där synen på vilka organisatoriska faktorer som påverkar förutsättningarna för en lyckad interaktion och samverkan mellan inblandade aktörer skiljer sig åt. Det rör sig dels om organisationslinjen och interaktionslinjen. Uppsatsen ämnar fokusera på interaktionslinjen, som trycker på interaktionen mellan aktörer som det centrala för nätverkets effektivitet. Organisationslinjen pekar på strukturen inom organisationen och hur den påverkar förutsättningarna till att samverka.

3.2.1 INTERAKTIONSLINJEN

Den tidiga utgångspunkten inom forskningen kring governance networks var tanken om staten och marknaden som en slags sammanslutning i dessa nätverk. Senare forskning har snarare sett dessa governance networks som en egen variant av governance som då kan ses som ett tredje alternativ av samhällsstyrning vid sidan om marknaden och staten (Rhodes, 1996). Det handlar alltså numera snarare om en egen distinkt form av samhällsstyrning, snarare än en ren sammanslutning av andra samhällsstyrande mekanismer. Det ses allt oftare som ett oundvikligt inslag i samhällsstyrningen i någon form, varpå dess utformning är av yttersta vikt att både studera och diskutera för att utveckla ytterligare, exempelvis ur andra inblandade aktörers perspektiv för att stärka bilden (Sørensen & Torfing, 2007, s.14). Det finns många definitioner att tillgå, där grunden är samma, men som skiljer sig i hur de betonar delar av teorin. Studien utgår från hur Eva Sørensens och Jacob Torfings (2007) karaktäriserar samverkansprocessen och faktorerna som kan prägla dess

framgång. Governance networks skiljer sig då från den hierarkiskt kontrollerade staten och den konkurrensstyrda marknaden på huvudsakligen tre sätt.

Det handlar dels om relationen mellan inblandade aktörer. Inom governance networks är pluraliteten centralt för relationen, där nätverket består av flertalet autonoma aktörer med liknande målsättningar och med gemensamma skäl som grund för den samverkan som sker. Det står i kontrast till statens centraliserade samhällsstyrning, där staten har en hierarkiskt överlägsen roll gentemot övriga aktörer. Det står också i kontrast till marknaden, som visserligen också har flertalet inblandade aktörer, men där de primärt agerar utifrån egen vinning och har sina egna målsättningar (Sørensen & Torfing, 2007, s.11-12).

Vidare är ett tydligt karaktärsdrag för governance networks som en egen form av samhällsstyrning dess beslutsfattande. Här produceras både gemensamma beslut och lösningar genom ständiga interaktioner och förhandlingar.

Ett tredje karaktärsdrag som särskiljer governance networks är hur det gemensamma beslutsfattande säkerställs. Det bygger på det skapade interna förtroende och tilliten till varandra inom nätverket, samt de interna normer och regler som nätverket etablerar kontinuerligt.

Det finns också en rad aspekter och karaktärsdrag för governance networks som bidrar till effektivitet, däribland det faktum att de kan identifiera problem vid ett tidigt stadium då det finns flera inblandade aktörer med olika närhet till problemet. Därmed kan också flexibla motreaktioner på problemen skapas och implementeras vid ett tidigare skede, samt även anpassas fortlöpande utifrån komplexa och föränderliga förutsättningar. Governance networks kan också bidra till förbättrad effektivitet genom att bistå med sakkunskap via sin direkta närhet och inblandning i problemen. Således kan inblandade aktörer, som besitter unik kunskap till följd av sin närhet till samhällsproblemet, dela med sig till varandra. Det ligger också till grund för välgrundade och därigenom effektiva policybeslut. Vidare bildas ett eget ramverk av normer och överenskommelser inom ett nätverk, något som i sig förbättrar effektiviteten i exempelvis förhandlingar. Det bidrar också till bättre hantering av interna konflikter och skapandet av en grundläggande konsensus inom nätverket. Implementeringen blir också av en mer effektiv karaktär när inblandade aktörer varit involverade redan i ett tidigt skede, under beslutsfattande, varpå de också känner en

delaktighet vad gäller ansvar för policybesluten som implementeras. Således stöds och underlättas implementeringen då aktörerna tenderar att vara mer välvilligt inställda och mer involverade i processen, redan från ett tidigt stadie (Sørensen & Torfing, 2007, s.13).

För att tillskansa sig effektivitetsfördelarna av governance networks till fullo behöver dock vissa krav uppfyllas vad gäller nätverkets utformning. Det fungerar bara till fullo i välfungerande nätverk. Det finns en rad aspekter som kan komma att störa samverkansprocessen som sker mellan aktörerna, däribland en förändrad sammansättning av aktörer, konflikter som inte löses, externa oförutsägbara eller svårhanterade händelser och resultaten som antingen är otydliga eller svårtolkade (Sørensen & Torfing, 2007, s.13). Det finns likheter hos Klijn (2008) och Stoker (1998) sätt att se på governance networks, som båda betonar vikten av interpendens och interaktion. Klijn (2008) menar att relationerna inte behöver vara rättvisa, medan Stoker (1998) bland mycket annat pekar på beroendet som aktörerna inom en kollektiv insats har till varandra. Vidare läggs fokus på den definition som redogjorts för ovan och som Eva Sørensen och Jacob Torfing ligger bakom, då den anses ha ett starkt fäste.

4. DESIGN & METOD

4.1 DESIGN

Studien knyter an till den tidigare forskning som har bedrivits angående implementering genom samverkan, i det här fallet teorin om co-production och collaborative governance-teori. Studien har ambitionen att bidra med illustrerande empiri av fenomenet ur delvis ett nytt perspektiv, de privata arbetsgivarnas, men också Arbetsförmedlingens (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Wägnerud, 2012, s. 111). I relation till tidigare forskning bidrar studien således med ett nytt perspektiv, arbetsgivarnas, kopplat direkt till samhällsproblemet med matchning.

Den design som lämpar sig för studiens syfte är en kvalitativ fallstudie. Fallstudier är en lämplig design att använda när frågor om ”hur” eller ”varför” ställs då ambitionen är att få en bild av aktuella skeenden. Det som enligt Yin (2007) bör ligga till grund för valet av forskningsdesign är: vilken typ av forskningsfråga ska besvaras, forskarens kontroll över det konkreta beteendet och huruvida fokus ligger på nutida

eller historia skeenden (Yin, 2007, s 17). Då forskningsfrågorna är av både ”hur-” och ”varför-karaktär” i nutid anses fallstudier som en lämplig design för studien.

4.1.1 VAL AV FALL

Studien består av fallet Arbetsförmedlingen och den institutionella samverkan med externa aktörer, i det här fallet privata arbetsgivare, som myndigheten valt att använda som metod för att lösa målet med förbättrad matchning. Studien är således en enfallsstudie. Att använda sig av ett typiskt fall, Arbetsförmedlingens sätt att implementera sitt uppdrag som offentlig organisation genom att samverka med externa aktörer, är ett sätt att pröva, bekräfta, ifrågasätta eller utveckla teorier inom forskningsområdet. Syftet att beskriva omständigheter och händelser är också en styrka med enfallsstudier (Yin, 2007). Arbetsförmedlingen verkar på en komplex arbetsmarknad, där uppdraget i många fall är direkt beroende av en kontinuerlig samverkan med externa aktörer, inte minst vad gäller matchning. Den samverkan som sker mellan dessa aktörer påverkas också av andra villkor då det rör sig om aktörer som drivs av olika mekanismer. Således är denna implementering genom samverkan relevant att studera närmare.

4.2 METOD

Den metod som studien tillämpar för att besvara frågeställningen är kvalitativa samtalsintervjuer av informantkaraktär. Dessa intervjuer kommer att stå för materialinsamlingen och ambitionen är att därigenom besvara båda forskningsfrågorna. Det är ett lämpligt val av metod för en studie som ämnar bistå med illustrerande empiri då det blir tal om empiri med en tydlig förankring i verkligheten (Esaiasson et. al. 2012, s. 263). Vidare finns det en klar fördel med samtalsintervjuer som metod i det att oväntade svar kan registreras då frågorna är av en mer öppen karaktär (Esaiasson et. al. 2012, s. 260).

Det finns dock konsekvenser av valet av intervju som studiens metod då intervjusituationen oundvikligen sätter stor tillit till den som intervjuar. Kompetensen påverkar och är direkt väsentligt för den producerade kunskapens kvalité (Kvale & Brinkman, 2009). För att stärka kvalitén genom förbättrad kompetens är intervjuguiden noga utformad utifrån Monica Dalens (2015) och Steinar Kvaales samt Svend Brinkmanns (2009) riktlinjer gällande en intervjuguides form, frågor och

disposition. Därtill har testintervju tillämpats för att minska risken att intervjuguiden inte håller önskad kvalitet (Kvale & Brinkman, 2009).

Inom ramen för uppsatsens omfattning ansågs två geografiska områden inom Arbetsförmedlingen, i det här fallet Arbetsförmedlingen Helsingborg Höganäs och Arbetsförmedlingen i Göteborgsregionen, vara relevanta för att uppfylla studiens syfte. Då myndigheten är centralt styrd och till stora delar följer samma styrdokument vad gäller implementering bör resultaten ge en bild av Arbetsförmedlingen i stort, trots den geografiska avgränsningen.

4.2.1 VAL AV INFORMANTER

Den princip som ligger till grund för urvalet av informanter är centralitet, som likt inom journalistiken handlar om att hitta källor som varit centralt placerade i händelsen och därmed har en närhet till händelseförloppet (Esaïasson et. al. 2012, s. 267).

Ambitionen är att personerna som väljs ut ska ha denna direkta närhet till den samverkan som bedrivs på Arbetsförmedlingen. Det handlar således om individer som representerar olika nivåer och organisatoriska perspektiv inom samverkansprocessen med arbetsgivarna. Genom att intervjua någon på nivån av frontlinjebyråkrater ges en insatt bild av hur samverkansprocessen fungerar på ett mer operativt plan och vad de anser är bidragande faktorer till samverkansprocessens effektivitet för att lösa matchningen. Genom att även göra intervjuer på en mer strategisk nivå, med personer som fortsatt har en närhet till det specifika fallet, erhålls också ett annat, mer övergripande, strategiskt och långsiktigt, perspektiv på den implementering genom samverkan som aktivt sker, vad som ligger bakom den och vilka faktorer som påverkar dess framgång för matchningen. Det är av yttersta vikt för att besvara studiens frågeställningar. Därtill är tanken att minst en person hos arbetsgivare som varit inblandade i en samverkansprocess med Arbetsförmedlingen ska intervjuas, för att få en annan infallsvinkel på samverkansprocessen och bidra med ett nytt perspektiv till den tidigare forskning som finns inom det teoretiska området. Då studien tar in båda inblandade aktörers perspektiv är det relevant att i den illustrerande empirin delge bilden av hur aktörerna ser på sig själva som en del av samverkansprocessen, för att på så sätt synliggöra den eventuella skillnad som finns mellan aktörernas självbild och hur den förhåller sig till uppfattningen om samverkansprocessen i stort. En självreflekterande bild öppnar för en djupare insyn och därigenom en bredare förståelse för fenomenet i stort, tack vare att även flera

aktörers perspektiv tas i beaktande. Samverkan som metod kan också antas te sig annorlunda för de inblandade aktörerna, som drivs av olika mekanismer och utifrån olika villkor, varpå en insyn i deras respektive självbild och generella bild av samverkan förbättrar förståelsen för aktörernas respektive utgångspunkter. Då samverkan i det här fallet har en direkt koppling till en specifik del av myndighetsuppdraget, matchningen, bidrar arbetsgivarnas perspektiv också med en större insyn i hur det faktiska problemet behandlas med hjälp av samverkansprocessen och på vilka sätt matchningen förbättras tack vare densamma. Detta då arbetsgivarna har ett starkt egenintresse i matchningen och då det också är deras behov som samverkansprocessen ämnar tillgodose, vilket rimligen också bör ge en starkare utvärderingsförmåga när de följer upp processens effekt.

Genomgående i resultatdelen presenteras arbetsgivarnas och Arbetsförmedlingens perspektiv var för sig för att tydliggöra vilken aktör som bistår med vilket synsätt på samverkansprocessen och hur matchning gynnas av densamma. Härefter ligger också en stor del av den inomvetenskapliga relevansen, där studien kompletterar tidigare forskning med att föra in ytterligare perspektiv, varpå detta perspektiv också tydligt lyfts fram.

Det är av yttersta vikt rent metodologiskt att tillämpa en diger källkritik när informantintervjuer är vald metod. Källkritik på en god nivå uppnås genom att ta fyra huvudsakliga kriterier i beaktande: äkthet, tendens, samtidighet och oberoende (Dalen, 2015). Informanterna som intervjuas i studien är primärkällor på grund av sin närhet till fallen. Vidare stärks oberoendet av att flera personer från samma organisation, Arbetsförmedlingen, intervjuas då det kan ligga till grund för bekräftande av varandras berättelser. (Kvale & Brinkman, 2009). Vidare finns risken att informanternas egenintresse är så pass starkt att en medvetet polerad bild målas upp, vilket i sig skadar oberoendet, men som rent källkritiskt bedöms som informanternas tendens. Styrkan i studiens design- och metodval är det faktum att den andra organisationen, i det här fallet arbetsgivarna, får möjligheten att komma till tals och måla upp sin bild av samverkansprocessen. Det och det faktum att minst två personer på Arbetsförmedlingen intervjuas stärker möjligheten att reducera risken beträffande oberoende och tendens (Esaïasson et. al. 2012). Äktheten och samtidigheten blir säkerställd av det faktum att relevanta aktörer och personer knutna

till aktörerna intervjuas angående händelser i nutid som de har en direkt närhet till på ett eller annat sätt.

4.3 VALIDITET & RELIABILITET

Den interna validiteteten avser välgrundade slutsatser utifrån den empiri som studien samlat in. Den interna validiteten stärks av den tydliga kopplingen till redan existerande forskning och teori beträffande implementering genom samverkan och co-production i det offentliga, men där studiens hoppas bidra med den utomstående aktörens perspektiv och med en koppling till matchning. Det återspeglas i både intervjuguiden och studiens syfte, men följer som en röd tråd genom hela studien.

Vad gäller reliabiliteten består studiens intervjuguide av tematiserade frågor som informanterna tagit del av först under samtalsintervjun (Esaiasson et. al. 2012). Det har rört sig om samma intervjuguide till informanterna. Samtliga intervjuer har spelats in, med godkännande, och sedan transkriberats. Därtill har kontrollfrågor ställts vid tveksamheter kring tolkning, varpå reliabiliteten kan anses hög.

5. RESULTAT

Studiens resultat presenteras utifrån de två preciserade frågeställningar och kopplas till den teoribildning som presenterats och som hör till co-production och collaborative governance-teori. Båda forskningsfrågorna struktureras utifrån två huvudsakliga perspektiv, det vill säga medarbetarna på Arbetsförmedlingens perspektiv och de privata arbetsgivarnas perspektiv. Det görs för att förtydliga vilken aktörs syn på saken det rör sig om, vilket fyller en viktig funktion i förhållande till tidigare forskning som inte fokuserat nämnvärt på utomstående aktörers syn på varken samverkansprocessen i allmänhet eller hur den bidrar till lösningen på matchningsproblematiken i synnerhet. Vidare struktureras resultatet i båda forskningsfrågorna också utifrån, i det empiriska materialet, de olika aktörernas syn på vilka faktorer som hade en påverkan på samverkansprocessens framgång i termer av process, effektivitet och resultat.

5.1 SAMVERKANSPROCESSEN

5.1.1 ARBETSFÖRMEDLINGENS PERSPEKTIV

Arbetsförmedlingen har för avsikt att använda olika samverkansprocesser som en metod för att implementera sitt uppdrag, inte minst vad gäller matchningen. En tätare kontakt med privata arbetsgivare är enligt Arbetsförmedlingen önskvärt av flera anledningar. En kontinuerlig samverkan genererar flertalet påtagliga positiva effekter och från centralt håll är ett ökat arbetsgivarfokus dessutom en uttalad strategi.

”Vi samverkar väldigt mycket nu med alla möjliga. Med kommuner, organisationer, regioner och företag. Vi klarar inte det här breda uppdraget själva. Vi måste samverka med alla möjliga aktörer. Men vi skulle kunna samverka ännu mer med just företag, arbetsgivare. Vi har hittat kanaler till andra aktörer, skolor och kommuner till exempel. Men vi vill ha in fler företag i olika samverkansprocesser.”

Företagsrådgivare, AFH4

John Alford pekar på att co-production, att involvera privata aktörer i implementeringen, kan öppna för en helt annan kunskap och expertis från de som befinner sig närmast den samhälleliga utmaningen i fråga (2009). Genom att involvera arbetsgivarna som är i behov av att rekrytera kompetens i en gemensam samverkansprocess får Arbetsförmedlingen en ökad förståelse för vad som krävs av den arbetssökande som ska bli matchad till arbetet.

“Vi måste helt enkelt ha en sakkunskap om branschen och det är där jag tror att vi behöver bli bättre. Att ha en bred och samtidigt specifik arbetsmarknadskunskap. Där kan företagen lära och ge oss mycket när vi har täta samarbeten och dialoger.”

Arbetsförmedlare, AFH2

Arbetsförmedlingen kan med hjälp av en ökad förståelse för arbetsgivarnas kompetensbehov anpassa sina utbildningsinsatser, som ämnar göra arbetssökande mer anställningsbara, utifrån arbetsgivarnas kompetensbehov. En pågående samverkan med arbetsgivarna har fördelen att insatserna kan bli mer riktade och därigenom mer effektiva då de anpassas efter det faktiska behov som finns hos de som i nästa skede kan anställa den arbetssökande. Det underlättar Arbetsförmedlingens arbete för att förbättra matchningen både kort- och långsiktigt.

“Vi laborerar med hela upplägget i samråd med företaget. Med hur mycket förberedande utbildning, vanlig utbildning och praktik vi har i hela konceptet för att de arbetssökande ska vara anställningsbara när den är klar. I längre samarbeten med företag förändras insatsen över tid utifrån feedback.”

Branschsamordnare, AFG1

Således är olika former av co-production ett sätt att finna mer kostnadseffektiva lösningar för myndighetens implementering (Alford, 2009). Det ger också möjligheten till ett kunskapsutbyte mellan samverkansaktörer, vilket gynnar matchningen då problemet ofta består i en dålig förståelse för vad som egentligen efterfrågas. Arbetsförmedlingen ser tydliga vinster i att involvera blivande arbetsgivare redan i ett tidigt skede för att säkerställa att insatser mot arbetssökande som bekostas av myndigheten har bättre möjlighet att resultera i en anställning efter avslutad insats. Implementeringen blir mer kostnadseffektiv i avseendet att Arbetsförmedlingen på ett mer effektivt sätt kan undvika att investera i utbildningsinsatser som inte resulterar i att arbetssökande får anställning.

I Arbetsförmedlingens politiskt beslutade uppdrag fastställs att myndigheten skall arbeta för att matchningen på arbetsmarknaden skall fungera bättre samt att grupper som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden ska få hjälp att kunna etablera sig på densamma (Arbetsmarknadsdepartementet, 2016). En implementering utan direkt inblandning av arbetsgivarna skulle vara mindre effektiv och skulle minska förmågan och möjligheten att uppnå uppdraget, menar informanterna från Arbetsförmedlingen. John Alford menar att co-production ger det offentliga en helt annan bredd i den generella kapaciteten, vilket i sig ger implementeringen andra förutsättningar att lyckas (2009). När arbetsgivarna är direkt involverade i implementeringen genom att verka i samverkansprocesser med Arbetsförmedlingen har myndigheten möjligheten att prioritera de grupper, exempelvis långtidsarbetslösa, som deras uppdrag går ut på att lägga ytterligare fokus på. Det görs genom att väcka förståelsen för vilka grupper av arbetslösa som faktiskt finns att tillgå för den arbetsgivare som har ett kompetensbehov och sedan erbjuda arbetsgivarna möjligheten att göra de arbetssökande mer anställningsbara med hjälp av riktade insatser som finansieras av Arbetsförmedlingen. Därigenom kan Arbetsförmedlingen uppfylla en del av uppdraget som utan företagens engagemang hade blivit svårare, varpå samverkan som

metod både bidrar till en förbättrad matchning generellt, men inte minst en förbättrad matchning för i uppdraget prioriterade grupper.

”För egen del de klarar sig nog utan oss, men om vi vill ha in våra sökande handlar det om att se i vilken del av processen vi kan stötta med våra arbetssökande och hur vi ska få dem anställningsbara efter dialog med företaget.”

Branschsamordnare, AFG1

Co-production i implementeringen av offentlig politik har också fördelen att det leder till bättre kommunikationsrelationer för offentliga aktörer i förhållande till övriga faktorer (Alford, 2009). Arbetsförmedlingen kan under en pågående samverkansprocess med arbetsgivare få ut budskap som annars hade varit betydligt svårare att nå fram, vilket i sig underlättar implementeringen av uppdraget. I det här fallet vad gäller långtidsarbetslösa som befinner sig långt från arbetsmarknaden, men som nu kan matchas till densamma.

”Vi får en möjlighet att få in våra sökande. Det handlar också lite om att få upp förståelsen hos arbetsgivaren med vilka grupper vi faktiskt har och vilket uppdrag vi har fått, som att vi nu ska få ut nyanlända kvinnor. Det har vi fått vissa att vilja hjälpa till med bara genom att prata om det. Annars står de grupperna väldigt långt ifrån arbetsmarknaden.”

Branschsamordnare, AFG1

I ett nära samarbete med arbetsgivare har Arbetsförmedlingen möjligheten att ställa motkrav på sin samverkanspartner, som får ta del av statligt finansierade insatser. Det förutsätter ett engagemang och en aktiv insats från arbetsgivaren, som i riktade insatser väntas ställa upp i utformningen av upplägget, antagningen av kandidater och praktik. Arbetsförmedlingen ställer också krav på sin samverkanspartner med hjälp av en grundlig kontroll av det faktiska kompetensbehovet innan påbörjad insats. Således är ambitionen att den arbetssökande som tar del av insatsen skall erbjudas en anställning i nästa skede, varpå matchningen konstant finns med som slutprodukten av den samverkan som sker.

”Det görs tester innan för att vi inte vill utbilda folk som inte sen klarar jobbet, det är ju en ekonomisk tanke. Företaget har ju varit tydliga med det

och det tycker jag är bra, att de inte heller vill utbilda folk som ändå inte klarar testerna och därmed inte kan få jobbet. Det är lose-lose om en person går utbildningen och sen inte får jobb.”

Arbetsförmedlare, AFH1

Offentliga organisationer kan stimulera till co-production på olika sätt, men en effektiv faktor för att påverka utomstående aktörers vilja att bli en del av implementeringsprocessen är den ekonomiska (Alford, 2009). Att erbjuda statliga finansierade insatser till gagn för arbetsgivaren ökar både deras vilja och förmåga att bidra. Samverkansprocessen kan då fokusera på arbetsgivarnas behov och myndighetens implementering, något som gör det hela mer effektivt.

”Våra tjänster är ju kostnadsfria, så det är ju så att vi aldrig har diskuterat pengar eller budget eller upplägg. Utan vi kan fokusera helt på behovet. Det tror jag har varit en väldig fördel, att vi inte behöver prata om ekonomin. Det är behovet och hur vi kan stötta upp utifrån det som är det centrala. Då går allting mycket snabbare och utan samma krångel.”

Arbetsförmedlare, AFH5

Arbetsförmedlingen menar också att det digra regelverk som reglerar hur de får agera försvårar samverkansprocessen när regelverket sätter stopp. Regelverkets brist på flexibilitet gör att all co-production inte fungerar som tänkt. Vad gäller ansvarsutkrävande kan Arbetsförmedlingen inte sätta något juridiskt press på sin samverkanspartner, men betonar vikten av att kunna fördela ansvaret för att slutprodukten på insatsen eller processen ska bli så bra som möjligt, exempelvis när arbetsgivaren ställer upp med praktikplatser som en del av utbildningsinsatsen. Då förbättrad matchning är ett mål som aktörerna delar är möjligheterna att ställa motkrav på varandra goda menar Arbetsförmedlingen.

5.1.2 DE PRIVATA ARBETSGIVARNAS PERSPEKTIV

Den kontakt och samverkan som pågår tillsammans med Arbetsförmedlingen varierar i omfattning och utformning mellan företagen, men det finns ett par generella insikter som arbetsgivarna delar med sig av i det empiriska materialet. Bilden av Arbetsförmedlingens förmåga att vara tillmötesgående är generellt sett positiv, samtidigt som företagen förtydligar skillnaden i tempo och förmåga till snabba beslut mellan sig själva och myndigheten.

”De är flexibla med om vi vill ändra någonting, då köper de vår feedback och ändrar det. De lyssnar på oss som vet. Men handläggningstiden och dra igång saker, processen i sig, det är långdraget. Väldigt långdraget.”

Arbetsgivare, RH1

John Alford definierar co-production utifrån tre punkter och där det krävs att det hela är ett aktivt beteende av den inblandade aktören. En punkt i definitionen är att den privata aktören i fråga ska vara en del av den offentliga implementeringsprocessen, exempelvis i ett direkt samarbete med myndigheten. Därtill ska det ske på delvis eller helt frivillig basis (2009). Arbetsgivarna som har en konkret samverkan med Arbetsförmedling har ett egenintresse i samarbetet och gör det därmed primärt för att tillgodose sina egna behov. De samverkansprocesser som etablerats pågår ofta långsiktigt och med konkret inblandning av arbetsgivarna själva.

”Det är en kontinuerlig kontakt. Vi har den här utbildningen som vi har dragit igång tillsammans med Arbetsförmedlingen.”

Arbetsgivare, RH1

Den tredje punkten i definitionen syftar till skapandet av värden och vinster för den offentliga eller privata sfären, som både kan ske medvetet och omedvetet (Alford, 2009). Arbetsgivarna ser stort värde i att vara direktinvolverade i processen både vad gäller urvalet av kandidater, utformningen på utbildningen och att erbjuda praktik. Det minskar risken att de får arbetssökande som saknar rätt kompetens, vilket vore direkt kontraproduktivt då samverkanprocessen syfte är att förbättra matchningen. Om de anställer en person skapas däremot både en privat och offentligt vinst.

”Dels det att vi kan liksom preppa dem redan innan med vad det innebär att jobba hos oss via utbildningen, så att vi inte riskerar att de vandrar in och vandrar ut samma dag för att det inte var vad de förväntade sig. Men också att de får en känsla för takten, tempot och den fysiska biten i det genom att vara på praktik.”

Arbetsgivare, VG1

Det primära målet med samverkansprocessen ur arbetsgivarnas synvinkel är att tillgodose sitt behov av kompetens genom förbättrad matchning. Därutöver kan kontakten med Arbetsförmedlingen ge en vidare förståelse för hur arbetsgivaren i

fråga uppfattas bland arbetssökande och hur attraktiv den är som arbetsgivare. John Alford pekar på vikten av att privata aktörer i co-production känner att de vinner någonting på att vara en del av implementeringen av myndighetens uppdrag (2009). Att få en ökad förståelse är en vinst arbetsgivarna kan göra genom samverkan med Arbetsförmedlingen.

”Arbetsförmedlingen borde gå ut till alla arbetsgivare och förklara att man måste vara en bra arbetsgivare också. Det är viktigt med en dialog med företagen för att se till att de är bra arbetsgivare så folk vill jobba där och stanna kvar. Det är väldigt olika vad som är viktigt för en arbetssökande. Det är vår skyldighet som arbetsgivare att se det, för vi vill vara så bra arbetsgivare som möjligt.”

Arbetsgivare, RH1

5.2 FAKTORER FÖR FRAMGÅNG

5.2.1 ARBETSFÖRMEDLINGENS PERSPEKTIV

Självbild

Arbetsförmedlingen upplever sig styrda i egenskap av statlig myndighet och saknar därmed förmågan att anpassa sig utifrån efterfrågat behov i vissa kontakter med arbetsgivare. Regelverket som sådant fungerar visserligen som en garant för rättvisa sett i ett större perspektiv, men har också negativa aspekter på flexibiliteten och kan därigenom försvåra för matchningen då det försvårar samverkan med arbetsgivarna.

”Det finns vissa gränser, vi kommer inte kunna göra allting. Jag kan förstå att företagen är frustrerade över det ibland. Det är inte alltid att vi krok armar och kör en kumbaya-dans. (...) samtidigt har vi våra regler som vi måste förhålla oss till som kan begränsa oss i vissa fall.”

Arbetsförmedlare, AFH1

Med sitt tydliga uppdrag i fokus har Arbetsförmedlingen en tendens att känna sig färdiga när en insats slutat i att en arbetssökande har matchats ihop med en arbetsgivare. En lyckad matchningsinsats kan dock behöva ses i ett långsiktigt perspektiv. Collaborative governance bygger på att relationen är mer etablerad och att tilliten skapas gemensamt över tid. När det fungerar sämre blir också maktbalansen i

relationen mer skev och effektiviteten sämre (Sørensen & Torfing, 2007).

Arbetsförmedlingen själva ser det som ett utvecklingsområde att vara konsekventa i kontakten med enskilda företag för att på så sätt etablera en bestående relation, vilket ger förutsättningar för en förbättrad matchning även i framtiden när nya behov uppkommer.

”Uppföljning. Det är en av våra svaga sidor. Det får vi ofta feedback kring. Jag vet inte vad det beror på. (...) Nu pratar jag generellt, men då ser vi det ofta som att nu har den personen fått jobb, då är vi färdiga. Check på den liksom. Men arbetsgivaren i sin tur ser det som att det är nu vi påbörjar vårt samarbete och väntar sig uppföljning. Där måste vi bli bättre.”

Företagsrådgivare, AFH4

Syn på positiva faktorer för samverkansprocessen

Arbetsförmedlingen är övertygade om att den personliga kontakten är av yttersta vikt för att etablera ett förtroende hos arbetsgivarna, vilket i sin tur är fundamentalt för att samverkansprocessens ska fungera effektivt till gagn för matchningen. Sørensen & Torfing pekar på hur det gemensamma beslutsfattandet säkerställs i samverkansnätverk, där tilliten till varandra utgör fundamentet till ett sådant beslutsfattande (2007). Arbetsförmedlingen lägger i det empiriska materialet vikt vid positiva effekter av en pågående dialog, ett etablerat kommunikationsmönster och en personlig relation för att underlätta samverkansprocessen.

”Mycket är person- och relationsbundet. Att man har den här enkla kanalen in. Att man känner att jag ringer den eller den personen för då vet jag att jag får bra hjälp och bra service. Att jag har träffat personen och vet vem det är på andra sidan luren eller mailen. Jag tror att det är viktigt med den relationen.”

Leverantörsuppföljare, AFH3

Vidare är förtroendet centralt i relationen mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna. Respekten för varandra är grundläggande i ambitionen att kunna samverka effektivt tillsammans, vilket förutsätter en fungerande relation. Först då kan behoven förstås och tillgodoses, varpå matchningen underlättas.

”Rätt person på rätt möten är väldigt viktigt. Det gäller egentligen både från arbetsförmedlingens och företagens sida. Är det ett möte där man ska bestämma när man ska bestämma när ett informationsmöte ska vara behöver kanske inte marknadschef eller högsta chef på företaget vara med. (..) Att sitta med på en massa möten som inte ger något det tror jag skadar förtroendet och hela samarbetet.”

Branschsamordnare, AFG1

Arbetsförmedlingen har också, i egenskap av offentlig myndighet, ett ansvar att verka som en neutral och seriös aktör. Medarbetarna själva understryker vikten av att följa regelverken, kombinerat med en dialog om varför saker fungerar som de gör. Det interna förtroendet inom samverkansprocessen stärks när tilliten för den andra parten ökar, vilket i sig formar och legitimerar beslutsprocessen (Sørensen & Torfing, 2007). I en sådan process kan Arbetsförmedlingen också dra större fördelar av samverkanspartnern för att lösa uppdraget med matchningen, eftersom processen fungerar med ömsesidigt förtroende.

”För min del, som jag uppfattar det, är att arbetsgivarna uppfattar oss som mer seriösa när vi har fler kontroller.”

Arbetsförmedlare, AFH2

Anledningen att samverka uppstår mellan autonoma aktörer är att de delvis eller till fullo delar samma målsättningar, varpå de kan enas kring samma slutmål (Sørensen & Torfing, 2007). Arbetsförmedlingen menar också att det här är en direkt styrka, då det gemensamma målet bidrar till engagemang från inblandade aktörer och att tydligheten i gemensamma mål underlättar processen i flera skeden. Matchning bygger på en förståelse för vad parterna kan bidra med och hur de bäst drar nytta av varandra för att lösa gapet mellan vad som finns och vad som behövs i termer av arbetskraft.

”Det viktiga är ju att man är överens om upplägget. Hur vi ska gå igenom det här? Vad är vårt mål? Det tycker jag är det allra viktigaste, att man redan från start är överens om det.”

Arbetsförmedlare, AFH1

Tydlighet lyfts fram som en annan viktig faktor för att få en effektiv samverkansprocess. Att inte lova för mycket är en återkommande faktor i det

empiriska materialet från Arbetsförmedlingen. Det får negativa effekter både på förtroende och på samverkansprocessen i stort då aktörerna är beroende av varandra och att de håller vad de lovar. Att ge sig in i en överenskommelse som är dömd att misslyckas från början gör att matchningen blir lidande då fokus hamnar på sådant som inte är genomförbart.

”Det pratas mycket internt om vårt förhållningssätt mot arbetsgivare. Att vi inte lovar för mycket. Det är mycket det som allting handlar om. Att våga vara ärliga och säga att din önskade profil kan vi inte hitta. Du måste sänka kraven eller ändra på någonting, för att stötta arbetsgivarna och få dem att förstå och se hur det ser ut. Det vinner vi alla på.”

Företagsrådgivare, AFH4

5.2.2 DE PRIVATA ARBETSGIVARNAS PERSPEKTIV

Självbild

Till följd av att arbetsgivarna har en konkret målsättning i form av ett kompetensbehov som behöver fyllas är deras förväntningar på Arbetsförmedlingen också tydliga. Trots att förtroendet för myndigheten ofta är lågt inledningsvis finns vetskapen om vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda i form av arbetssökande och kompetenssäkrande insatser hos arbetsgivarna. För att effektivisera den kontakten och förbättra matchningen till följd av sådana samverkansprocesser kan en större tydlighet vara önskvärd enligt företagen själva.

”Vi kan bli tydligare på vad vi kräver. Vad vi förväntar oss av samarbetet, hur vi ser på det och vad utkomsten av det ska bli. Där kan vi bli tydligare. Vi kan också bli mer, på samma sätt som jag säger att de ska bli mer proaktiva, så kan vi bli mer proaktiva. Om vi vet, vilket vi ofta gör, att om ett halvår behöver vi anställa, kan vi mer proaktivt jobba med insatser.”

Arbetsgivare, VG1

Syn på positiva faktorer för samverkansprocessen

Arbetsgivarnas generella uppfattning om hur samverkansprocessen med Arbetsförmedlingen har fungerat och vilka faktorer som leder till ett lyckat samarbete bottnar till stora delar i resultatet. Om matchningen anses tillfredsställande är företagen nöjda med samverkansprocessen, men de ser deras egen inblandning som

direkt nödvändig för att förbättra matchningen. Efter att ha etablerat en kontakt med Arbetsförmedlingen för att tillgodose sitt kompetensbehov är arbetsgivaren generellt först nöjd när behovet är uppfyllt. Å andra sidan pekar företagen på flertalet faktorer som har en direkt inverkan på samverkansprocessen och det slutresultat för matchningen som den leder till. Arbetsförmedlingens oförmåga att verka proaktivt och uppsökande i ett försök att hitta arbetsgivare som är ute efter att anställa är en svaghet som haft negativ påverkan på matchningen.

”Vi har fått driva mycket själva. De har inte letat upp oss som arbetsgivare. Det går ju att uppleva som lite konstigt faktiskt.”

Arbetsgivare, NH1

För att framtida samarbeten ska bli mer lyckosamma och för att den kontakt som nu finns etablerad ska vara än mer effektiv i framtiden understryker företagen vikten av att Arbetsförmedlingen kommer med egna initiativ. Det är vitalt för att matchningen ska förbättras.

”Jag skulle nog önska att de kanske var lite mer drivande i det hela. Att de uppvaktade oss mer, med konkreta förslag och konkreta idéer. Det är trots allt de som vet hur marknaden ser ut så att säga, vilka kategorier av arbetslösa som finns. Vi är alltid i behov av personal. Så vi skulle absolut kunna göra mer tillsammans tror jag. (...) De skulle kunna vara lite mer proaktiva kanske, utifrån hur deras verklighet ser ut.”

Arbetsgivare, VG1

Inom litteraturen på området collaborative governance framgår att en styrka med en samverkansprocess i ett tidigt skede är att inblandade aktörer känner en större delaktighet. Mer välvilligt inställda aktörer gynnar implementeringen, inte minst om de varit inblandade på beslutsfattande nivå tidigt (Sørensen & Torfing, 2007). För arbetsgivarnas del har det resulterat i ett ökat förtroende och en trygghet i hela samarbetet, varpå det kan återanvändas i framtida kontakter. Ett etablerat arbetssätt och tydlighet i rollfördelning och kommunikation ger förutsättningar för att gemensamt lösa problemet med matchning, som förutsätter att båda aktörerna har en samsyn i hur behovet ser ut och vad som finns att tillgå.

”Förutsättningar för att lyckas med samarbetet är att man vet vad det innebär och vad målet är. Att man vet vad man vill ha ut av samarbetet från båda håll. Det viktiga är att sätta målet, vad är det vi vill nå. Så att vi har en tydlig bild, att alla har samma bild. Att slutresultatet ska vara detta. Först målet och sedan hur man går till väga. En förståelse hela vägen och gärna mätbara resultat, det är det bästa.”

Arbetsgivare, RH1

Det som har en tendens att skapa frustration hos arbetsgivarna är tempot i Arbetsförmedlingens processer. Det cementerade regelverket och den tydliga hierarkin inom Arbetsförmedlingen skapar ibland onödig irritation under samverkansprocessen.

”De kan inte bara säga ja till någonting. De måste hela tiden gå tillbaka och kolla. Samt förankra det, det tror jag förhindrar mycket. Det är liksom inte så snabba puckar.”

Arbetsgivare, NH1

En framarbetad lösning är att hitta rätt nivå för frågan direkt, för att på så sätt undvika hela Arbetsförmedlingens interna kommunikationsstege och därigenom säkra snabbare, mer precisa besked snabbare.

”Det vi har lärt oss nu är att gå in på en högre nivå direkt. Då händer saker så mycket snabbare och mer direkt. Att be sin chef prata med deras chef högre upp i stället. Då slipper vi prata med så många och saker och beslut sker snabbare. (...) Det är sånt man får lära sig efter hand.”

Arbetsgivare, NH1

6. ANALYS

Följande kapitel presenterar analysen av det empiriska materialet. Analysen utgår från och delas upp utifrån studiens två forskningsfrågor. Informantintervjuerna tillsammans med teorin om co-production och collaborative governance utgör basen för analysen.

6.1 SAMVERKANSPROCESSEN

Studien använder sig av två teorier som med olika perspektiv förklarar samverkansprocessen mellan det offentliga och utomstående, privata aktörer. Det handlar om co-production och collaborative governance. Teorierna kompletterar varandra och bidrar tillsammans med empirin till en ökad förståelse av fenomenet samverkan, som är den metod som Arbetsförmedlingen använder sig av för att förbättra matchning, vilket utgör uppdraget. Därigenom möjliggörs svar på forskningsfrågan;

Hur och varför använder Arbetsförmedlingen samverkan med privata arbetsgivare som en metod för implementering av sitt uppdrag?

Utifrån teorin om co-production bedöms Arbetsförmedlingen tydligt använda sig av utomstående, privata aktörer för att förbättra matchningen. Det sker delvis som ett aktivt och medvetet val för att effektivare nå målet och tillskansa sig andra positiva effekter, men det sker även då inblandning från berörda utomstående aktörer är oundviklig för att delar av matchningen överhuvudtaget ska vara möjlig utifrån riktlinjer i uppdraget och regelverket. För de privata aktörerna, både vad gäller arbetsgivarna och de arbetssökande, är deras inblandning visserligen frivillig, men direkt nödvändig för att ta del av den samhällsservice Arbetsförmedlingen förmedlar och som gynnar företagen direkt då deras behov av arbetskraft ska tillgodoses. Detta är en förutsättning för att co-production ska uppstå (Alford, 2009). Arbetsgivarna själva ser värdet i att vara involverade, för att insatserna de tar del av då blir mer effektiva. Arbetsförmedlingen initierar till co-production och samverkan med utomstående aktörer genom konsekvent kontakt, men stimulering sker även genom ekonomiska incitament som kostnadsfria utbildningar för arbetssökande, till gagn för arbetsgivarnas kompetensbehov. Ekonomiska incitament är ett sätt att underlätta co-production och samverkan (Alford, 2009). Arbetsförmedlingen väljer aktivt metoden med samverkan för att underlätta sin implementering när det kommer till just matchningen, då det anses vara en del av uppdraget som kräver direkt inblandning av berörda externa aktörer.

Vidare framkommer flertalet anledningar till varför samverkansprocessen mellan Arbetsförmedlingen och privata arbetsgivare faktiskt sker på området matchning. Båda aktörerna är tydliga med att ett nära samarbete har många fördelar. En fördel som har effekter åt båda håll och som båda aktörerna drar nytta av är det

kunskapsutbyte som sker under samverkansprocessen. Arbetsförmedlingen pekar på den sak- och branschkunskap som de kan ta del av genom ett nära samarbete med arbetsgivaren, som sedan är den som ska anställa de arbetssökande. Sak- och branschkunskapen underlättar dels anpassningen av övriga insatser, men den ökade kännedomen främjar primärt matchningen då rätt arbetssökande på ett mer effektivt sätt kan paras ihop med rätt arbetsgivare. Arbetsgivarna ser kunskapsutbytet som ett bra sätt att få mer effektiv service från Arbetsförmedlingen, då den anpassas efter deras verklighet efter framförda önskemål. John Alford pekar på just en sådan fördel med en annan insyn och sakkunskap när samverkan sker med en central extern aktör. Det motiverar valet av implementeringsmetod och effektiviserar sen densamma (2009). Vidare menar arbetsgivarna att den pågående dialogen med Arbetsförmedlingen även bidrar till ett kunskapsutbyte åt andra hållet, där arbetsgivaren kan ta del av information kring vilka arbetssökande som faktiskt finns att tillgå samt hur en arbetsgivare bör arbeta för att vara attraktiv i arbetssökandes ögon, något som i sig förbättrar deras förmåga att förbättra matchningen i framtiden.

En samverkansprocess har också potentiella framtida positiva effekter då kommunikationsrelationen mellan parterna förbättras i samband med att den initialt uppstår och sen etableras, menar Arbetsförmedlingen. Det främjar effektiviteten då matchningsinsatserna som tar form efter gemensam samverkan kan anpassas utifrån fortlöpande kommunikation mellan parterna. Arbetsgivarna ser fördelen en etablerad kontakt som mindre tidskrävande och mer effektiv när en basmodell för insatser redan finns. Arbetsgivarna pekar på att förbättrad effektivitet till följd av starka kommunikationsrelationer ger ökat förtroendet för myndigheten både vad gäller matchningen och generellt, inte minst då anpassningsförmågan förbättras som en följd. Arbetsförmedlingen pekar på att det bidrar till bättre förutsättningar för kommunikation i framtiden då relationen stärkts om de låter utomstående aktörer vara inblandade i implementeringen genom samverkansprocesser. Det får effekter både på fortsättning av matchningssamarbetet, som tidigare skett, men underlättar även kommunikationen i övriga ärenden och frågor (Alford, 2009).

John Alford menar att co-production har förmågan att bredda den generella kapaciteten hos den offentliga organisationen, vilket får implementeringen att verka mer effektivt generellt (2009). Däri går att dra en stark parallell till Arbetsförmedlingens syn. Med tanke på att Arbetsförmedlingen är tvådelat i

avseendet att de har två kundgrupper, arbetsgivare och arbetssökande, kan en samverkan med den ena parten underlätta implementeringen av den del av uppdraget som rör den andra parten. Matchning påverkar båda kundgrupperna och är på ett kort- och långsiktigt plan i behov av samverkan för att alla inblandade aktörer ska bli nöjda. Arbetsförmedlingen menar också på att nära samverkan med arbetsgivarna öppnar nya vägar som underlättar deras arbete att få ut långtidsarbetslösa i arbetslivet. Utan en tät samverkan med arbetsgivare saknar de både vetskapen om att dessa arbetssökande finns, men också saknar de viljan att anställa dem. Arbetsförmedlingen trycker på en av samverkansprocessen största förtjänster som möjligheten att i samråd med arbetsgivarna rikta insatser mot denna grupp och därigenom gemensamt hitta vägar för att göra personerna anställnings- och matchningsbara, varpå myndighetens kapacitet att lyckas med implementeringen av sitt uppdrag med matchning breddats, tack vare samverkan med arbetsgivarna.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen är tydliga med att samverkan som metod är vital för att underlätta matchningen och att de aktivt arbetar för att öka viljan hos utomstående aktörer att verka som co-producers. Detta görs primärt för att det effektiviserar matchningen, men det har också andra positiva bieffekter som att kommunikationsrelationerna med utomstående aktörer förbättras och förtroendet för myndigheten ökar. Det är en bild som bekräftas av arbetsgivarna själva och de ser gärna ett scenario där de blir mer involverade tillsammans med Arbetsförmedlingen vad gäller matchningen. Stora delar av bilden stämmer överens med den som John Alford (2009) målar upp kring co-production som implementeringsmetod.

6.2 FAKTORER FÖR FRAMGÅNG

För att besvara den andra forskningsfrågan struktureras analysen utifrån två perspektiv: självbild och syn på positiva faktorer för samverkansprocessen. Fortlöpande dras paralleller till teorin om co-production och collaborative governance-teorin. Vidare bygger avsnittet delvis på den första forskningsfrågans svar, hur och varför samverkan används som metod för att förbättra matchningen. Med hjälp av empirin, teorin om co-production och collaborative governance-teorin möjliggörs ett svar på den andra forskningsfrågan;

Vad kännetecknar en lyckad sådan samverkansprocess och vilka faktorer bidrar till en högre grad av framgång för den?

Självbild

Vad gäller självbild är Arbetsförmedlingen medvetna om den stora skillnad som skiljer dem från arbetsgivarna, som är privata aktörer. I egenskap av en offentlig organisation blir Arbetsförmedlingen mer styrda av dels det uppdrag de har blivit tilldelade, som rör fler områden än bara matchningen som är samverkanspartners intresse, men också metoderna och regelverket de ska följa. Bristen på flexibiliteten och långsamheten i beslutsprocesser kan ha en negativ inverkan på samverkansprocessen med utomstående aktörer, som själva betonar att de är vana vid ett helt annat tempo i kontakten med andra privata företag. Vidare är Arbetsförmedlingen självkritiska vad gäller sin förmåga att följa upp matchningsinsatser som har skett i samband med externa aktörer, som snarare kategoriseras som en avklarad insats än inledningen på ett samarbete med arbetsgivaren, vars behov av arbetskraft kan återkomma och där framtida matchning kan gynnas av en tydligare kontinuitet i relationen. Således försvinner också de positiva effekterna av en mer etablerad samverkan som lyfts fram i den första forskningsfrågan, så som en förbättrad kommunikationsrelation och en mer effektiv besluts- och handläggningsprocess i framtida kontakter. För att tillskansas sig sådana fördelar krävs att relationen hålls vid liv.

Arbetsgivarna pekar på sin egen tydlighet som ett förbättringsområde, delvis som ett sätt att hantera Arbetsförmedlingens mer långdragna processer och för att inte missa att utnyttja varandras tillgångar för att nå målet med förbättrad matchning.

Syn på positiva faktorer för samverkansprocessen

Med stöd i det empiriska material kan hävdas att det finns en stor samsyn mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna gällande vilka faktorer som bidrar till att matchningen till följd av samverkansprocessen blir mer framgångsrik i termer av förbättrad matchning och mer effektiv samverkansprocess. Flera faktorer ligger i linje med interaktionslinjen (Sørensen & Torfing, 2007). Att aktörerna som har en närhet till fenomenet, i det här fallet arbetsgivarna som är de som ska anställa, finns med från början i processen är viktigt då utbytet av information bidrar till att matchningen blir

mer effektiv eftersom insatserna kan anpassas utifrån den verklighet som arbetsgivarna bäst känner till och som utgör grunden för deras kompetensbehov.

En annan faktor som betonas tydligt från både Arbetsförmedlingens och arbetsgivarnas sida var vikten av personlig kontakt för att effektivisera dialogen och öka förståelsen. Matchning ses som ett problem som behöver lösas både strategiskt med utbildningsinsatser, men också på mer av individnivå för att matcha rätt person med rätt arbete. Att samverkansparterna har etablerat en personlig kontakt med varandra och en kännedom om vilken person som är ansvarig för vilken del hos samverkanspartnern var en annan faktor som enligt det empiriska materialet tydligt präglar samverkansprocessen i termer av hur framgångsrik och effektiv den blir, varpå även matchningens styrka påverkas. Matchningen gynnas av en förbättrad anpassningsförmåga. John Alford pekar på att involverandet av utomstående co-producers i implementeringen ger upphov till förbättrade kommunikationsrelationer efter hand (2009), men både arbetsgivarna och Arbetsförmedlingen betonar vikten av den faktorn redan tidigt för att matchningen ska bli så välriktad och effektiv som möjligt, där samverkan som metod därmed är direkt nödvändig för att lyckas.

Utifrån detta finns det en parallell till en annan faktor, tydligheten, som även den betonas i det empiriska materialet. Båda parterna ser tydligheten i hela samverkansprocessen, både vad gäller målsättning, tillvägagångssätt och kommunikationsvägar, som en central och grundläggande faktor för att överhuvudtaget nå framgång med förbättrad matchning. Då arbetsgivarna bara anställer personer som uppfyller kraven är tydligheten kring både vad som utgör kompetenskraven från arbetsgivarnas sida och vad som kan finnas att tillgå från Arbetsförmedlingens sida viktigt för att matchningen ska lyckas.

Det finns en tydlig koppling i det empiriska materialet till interaktionslinjen beträffande ansvarsfördelningen, något som enligt både Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna även det är beroende av tydlighet. I interaktionslinjen framgår att en samverkan där aktörerna är involverade i ett tidigt skede och känner en delaktighet också har förtjänster vad gäller aktörernas ansvarskänsla (Sørensen & Torfing, 2007). Båda aktörerna betonar sambandet mellan tydlighet, delaktighet och ansvarsfördelning.

Båda aktörerna understryker också vikten av att ha det gemensamma målet uttalat inom samverkansrelationen som en viktig grundsten för att säkerställa engagemang från inblandade parter. Arbetsförmedlingen menar att det är en del av hur vägen från det första mötet fram till samverkansprocessens resultat ska ske, att faktiskt enas om vad målet för hela processen är. I litteraturen läggs vikten snarare på det gemensamma målet som en förklaring till varför samverkan uppstår mellan två aktörer som vanligtvis agerar var för sig (Sørensen & Torfing, 2007), men i det empiriska material betonas alltså det gemensamma målet som en faktor i sig själv som påverkar hur lyckad matchningen sedan blir. Själva styrkan i samverkan som metod för att lösa målet matchningen är att det i grunden handlar om ett gemensamt mål, men att vägen dit ibland ser annorlunda ut, varpå tydligheten åter efterfrågas från båda parter.

I en samverkansprocess är tilliten för samverkanspartnern viktigt för att effektiviteten inte ska försämrats (Sørensen & Torfing, 2007). Arbetsförmedlingen förtydligar det vitala i att som myndighetsaktör konstant uppfattas som saklig, seriös och att lita på. På så sätt legitimeras samverkansprocessen, vilket öppnar för en bättre samverkan och därigenom förbättrad matchning. Vidare betonas från båda aktörer vikten av respekt gentemot samverkanspartnern, både i termer av att avsätta tid och att konsekvent väsentlig person eller avdelning i organisationen tar möten som rör dem. Betoningen på förtroende inför varandra och processen går att härleda till litteraturen, som också ser det som en faktor med stark inverkan på om samverkan lyckas förbättra matchningen i slutändan.

7. SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Studien tar avstamp i de samtida utmaningar som präglar arbetsmarknaden och därigenom aktörerna som verkar nära densamma. Kärnan i det uppdrag som Arbetsförmedlingen tilldelats handlar om att minska arbetslösheten och främja matchningen, det vill säga para ihop arbetsgivarnas kompetensbehov med tillgängliga kompetenser hos arbetssökande genom insatser på operativ och strategisk nivå. För att nå målet förbättrad matchning söker sig Arbetsförmedlingen till arbetsgivarna för att gemensamt lösa utmaningarna och använder då samverkan som en metod för att nå målet. *Men hur uppkommer samverkansprocessen och varför sker den?* Här använder sig studien primärt av teorin om co-production, som utgår från att det offentliga

använder sig av privata co-producers för att implementera sitt uppdrag (Alford, 2009). Det övergripande syftet med studien är att bidra med båda inblandade aktörers perspektiv på den samverkan som sker för att lösa problemet med matchningen, något som inte fått en lika tydlig plats i tidigare forskning. Arbetsförmedlingen använder sig av samverkan som implementeringsmetod, vilket är studiens första forskningsfråga. För att få en mer heltäckande bild av processen och i vilken utsträckning samverkan kan vara effektiv för att lösa problemen med matchning besvaras också den andra forskningsfrågan, som syftar återge en bild av vilka faktorer som samverkansaktörerna själva betonar som väsentliga för att nå framgång i en samverkansprocessen med det gemensamma målet förbättrad matchning. Collaborative governance-teori med fokus på interaktionslinjen används för att koppla empirin till teori vars fokus är på det offentligas samverkansprocesser (Sørensen & Torfing, 2007).

Studiens resultat visar att Arbetsförmedlingen aktivt arbetar med samverkan som en metod tänkt att effektivisera implementeringen av sitt uppdrag i allmänhet, men delen kring matchning i synnerhet då det förutsätter en nära kontakt med den aktör – arbetsgivarna – som faktiskt ska anställa människorna som är inskrivna som arbetssökande. Det är en insikt som Arbetsförmedlingen kommit till allt tydligare och som nu innebär att myndigheten internt påtalar vikten av att samverka med externa aktörer då matchningen förbättras, men också då det genererar andra positiva effekter. Ambitionen är att verka mer proaktivt vad gäller kontakten med arbetsgivare. Beträffande varför Arbetsförmedlingen väljer att använda sig av externa aktörer i implementeringen ligger resultaten till stora delar i linje med teorin om co-production (Alford, 2009). Arbetsgivarna delar i stora drag bilden och är själva benägna att vara involverade för att kunna anpassa insatserna som är tänkta att stärka utbudet av efterfrågad kompetens. Den effekt som genomsyrar hela anledningen till förbättrad matchning genom samverkan är effektiviteten, som både Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna trycker på som samverkansprocessens främsta förtjänst. Den tar sig uttryck på olika sätt, men får effekter på olika delar i processen. När Arbetsförmedlingen involverar arbetsgivare i samverkan får myndigheten tillgång till en annan sakkunskap kopplat till den specifika branschen. Arbetsförmedlingen betonar vikten av att förstå arbetsgivarnas verklighet då det är de som ska anställa i slutändan. Därtill förbättras effektiviteten tack vare samverkan såtillvida att insatserna

som Arbetsförmedlingen finansierar kan bli bättre riktade och därmed mer kostnadseffektiva. Vidare resulterar samverkansprocessen även till förbättrade kommunikationsrelationer, varpå framtida problemlösning underlättas och avstånden mellan aktörerna krymper. Det betonar inte minst arbetsgivarna. Med tät dialog, ökad förståelse och kunskapsutbyte öppnas också andra möjligheter för Arbetsförmedlingen, något som underlättar implementeringen av andra delar av det breda uppdraget. Regleringsbrevet, som förtydligar Arbetsförmedlingens uppdrag, pekar på att myndigheten ska fokusera på att få långtidsarbetslösa och människor som av andra skäl är långt ifrån arbetsmarknaden i arbete, vid sidan om uppdraget att verka för en förbättrad matchning. När samverkansprocessen är etablerad med förbättrad kommunikation och förståelse som följd kan Arbetsförmedlingen i samråd med arbetsgivarna verka för att få ut den grupp av arbetssökande som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden i anställning. Således breddas myndighetens kapacitet när utomstående aktörer används i implementeringen. Det här är idel punkter som nämnts i tidigare forskning och som teorin om co-production tydligt pekar på, men där studiens resultat bidrar både till att bekräfta bilden och även förstärka den då arbetsgivarnas perspektiv nu förts in som en del av den empiri som ligger till grund för slutsatserna, något som tidigare forskning inte lagt samma tyngd vid. Samverkan anses helt enkelt av båda aktörer som direkt nödvändig för att kunna förbättra matchningen.

Vad gäller studiens andra forskningsfråga, *vad kännetecknar en lyckad sådan samverkansprocess och vilka faktorer bidrar till en högre grad av framgång för den*, kopplas den främst till collaborative governance-teorin med fokus på interaktionslinjen (Sørensen & Torfing, 2007). Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna delar till stora delar synen på vilka faktorer som är viktiga för att främja samverkansprocessen samt vilka delar som kan få en viss negativ effekt. Det finns en tydlig koppling till litteraturen, där faktorer som förtroende, tillit och delaktighet i samverkansprocessen samt sakkunskap som parterna kan delge varandra återkommer både i collaborative governance-teori och i informanternas svar, både från Arbetsförmedlingens och arbetsgivarnas sida, vilket förbättrar matchningen i nästa skede (Sørensen & Torfing, 2007). Det finns också kopplingar till teorin om co-production, nämligen vad gäller kommunikationsrelationen mellan parterna som enligt teorin förbättras tack vare genomförd samverkan (Alford, 2009). Här skiljer sig

dock det empiriska resultatet, som understryker vikten av en fungerande kommunikation, gärna av en mer personlig karaktär, redan innan och under samverkansprocessen. Det är således inte bara en effekt av en samverkansprocess utan en faktor som påverkar matchningen redan från ett tidigt skede då anpassningsförmågan och förståelsen förbättraa. Den personliga kontakten underlättar enligt både Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna allt från beslut och fortlöpande kommunikation till förståelse och effektivitet i beslutsprocessen. Således är den personliga kontakten ett tydligt kännetecken för en lyckad samverkansprocess som i grunden bygger på ömsesidig respekt, där matchningen sedan gynnas. Därtill betonas vikten av att ha uttalade gemensamma mål, både gällande resultat och upplägg på processen, i ett tidigt skede för att säkerställa en mer effektiv samverkan i termer av en mer lyckad matchning. Framgångsrika samverkansprocesser präglas av en tydlighet i ett tidigt stadie, varpå ansvarsfördelningen och därigenom effektiviteten i processen blir bättre. I litteraturen målas gemensamma mål upp som anledningen till att samverkan uppstår mellan autonoma aktörer, snarare än en faktor som i sig själv bidrar till en mer framgångsrik samverkansprocess (Sørensen & Torfing, 2007). Arbetsgivarna är också måna om att Arbetsförmedlingen ska verka mer proaktivt för matchningen i framtiden ska bli mer effektiv då de kan fånga upp kompetensbehovet redan innan det är akut, något som är centralt för att matchningen ska fungera mer friktionsfritt. Samsynen mellan arbetsgivarna och Arbetsförmedlingen är generellt tydlig gällande vilka faktorer som gör metoden samverkan bättre, vilket också får positiva effekter på målet med förbättrad matchning.

Studiens bidrag är illustrerande empiri av fenomenet att Arbetsförmedlingen använder metoden samverkan med externa aktörer i ett försök att nå sitt mål förbättrad matchningen och att man då involverar privata arbetsgivare tydligare i sin implementering. Med hjälp av två olika perspektiv, där arbetsgivarnas syn också finns med i empirin, bekräftas också rådande teorier på samverkansområdet ytterligare, vilket fungerar som ett komplement till tidigare forskning som till stora delar saknar just den externa aktörens perspektiv. Studien har till stora delar befast hur och varför den offentliga organisationen försöker lösa målet med förbättrad matchning genom metoden samverkan med externa aktörer, men har alltså också visat arbetsgivarnas syn. I relation till tidigare forskning fyller studien därmed en viktig lucka. Resultatet ligger till stora delar i linje med co-production och collaborative governance-teorin.

Vidare bidrar studien med en bild av vilka faktorer som påverkar processen positivt, där det till stora delar finns en samsyn mellan aktörerna, men där arbetsgivarna är tydliga med att det märks skillnad på att samverka med en offentlig kontra en privat aktör. Att arbetsgivarnas perspektiv finns med stärker dock resultatet, inte minst i förhållande den forskning som fanns sedan tidigare. I det här fallet rör det sig om aktörer med liknande mål, men olika bakomliggande mekanismer som driver dem då de agerar utifrån olika villkor i egenskap av offentlig respektive privat aktör, vilket inte minst framgår i deras respektive självbild.

Framtida studier kan stärka validiteten i teorin och öka generaliserbarheten för studiens resultat. Då Arbetsförmedlingen primärt verkar i anslutning till den komplexa arbetsmarknaden skulle liknande studier på andra myndigheters institutionella samverkan kunna stärka generaliserbarheten och teorierna ytterligare. Det skulle även bidra till en tydligare generell bild av hur samverkansprocesser i det offentliga bedrivs och vad som påverkar dem ur de externa aktörernas perspektiv också. Därtill kan kvantitativa studier öka generaliserbarheten när fler fall, förslagsvis på andra platser i Sverige eller inom andra myndigheter, studeras. Ett konkret förslag är en enkätundersökning med Arbetsförmedlingens olika geografiska enheter för att se om bilden av samverkansprocesser med utomstående aktörer för att förbättra matchningen överensstämmer inom myndigheten. Då studien även väger in arbetsgivarnas perspektiv ges en bredare bild av samverkansprocessens olika delar, vilket stärker resultatet.

8. REFERENSER

Litteratur

- Alford, J. (2009). Engaging public sector clients: *From service-delivery to co-production*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ansell, C. & A. Gash. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration and Theory*. 18:543–571.
- Dalen, M. (2015). *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times*. Oxfordshire: Princeton University Press.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan* (4. uppl.). Stockholm: Norstedts juridik.
- Howlett, M., Kekez, A., & Poocharoen, O. (2017). Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*.
- Klijn, E. (2008). Governance and governance networks in Europa: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (3.uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 155:17-28.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.

Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies* 44:652-67.

Røiseland, A. & Vabo. S. I. (2016). *Styrning og samstyrning – governance på norsk*. (2. uppl.). Bergen: Fagboksforlaget.

Yin, R. K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber AB.

Övrigt

Arbetsförmedlingen. (2017a). 227 000 nya jobb. Hämtad 2017-12-15, från <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Prognoser/Prognoser/Riket/2017-12-13-227-000-nya-jobb.html>

Arbetsförmedlingen. (2017b). Arbetsmarknadsutsikter våren 2017. Hämtad 2017-11-03, från <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Prognoser/Prognoser/Riket/2017-06-13-Arbetsmarknadsutsikterna-varen-2017.html>

Arbetsförmedlingen. (2017c). Samverkan. Hämtad 2017-11-03, från <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Samverkan.html>

Arbetsförmedlingen. (2017d). Arbetsförmedlingen – på väg mot en modern myndighet. Hämtad 2017-11-03, från <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Verksamhet/Fornyelseresan/Om-fornyelseresan.html>

Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut från 2016-12-20, A2016/02467/A, A2016/02403/SV.

Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut från 2017-12-18, A2017/02442/A, A2017/02368/SV.

8.1 INFORMANTER

Arbetsförmedlingen Göteborgsregionen

AFG1 Annika Strandhäll, branschsamordnare. Intervju 20/12.

AFG2 Jonathan Karlsson, företagsrådgivare. Intervju 28/12.

Arbetsförmedlingen Helsingborg Höganäs

AFH1 Jonas Pahlén, arbetsförmedlare. Intervju 11/12.

AFH2 Karolina Vadas, arbetsförmedlare. Intervju 12/12.

AFH3 Cecilia Eliasson, leverantörsuppföljare. Intervju 12/12.

AFH4 Vesna Mellström, företagsrådgivare. Intervju 12/12.

AFH5 Mats Persson, arbetsförmedlare. Intervju 18/12.

Nobina, Helsingborg

NH1 Linda Uddenäs, Rekryterings- och utbildningsansvarig. Intervju 14/12.

Radisson Blu, Helsingborg

RH1 Christina Ohlsson, Food & Drinks Manager/HR Manager. Intervju 11/12.

Volvo, Göteborg

VG1, Sarah Alverbratt, HR Manager. Intervju 21/12.

9. BILAGOR

9.1 INTERVJUGUIDE

För närvarande studerar jag på statsvetenskapliga institutionen på Göteborgs Universitet, där jag nu skriver min uppsats om institutionell samverkan och hur implementering av offentliga organisationers arbete kan underlättas med hjälp av samverkan med externa aktörer. Förhoppningen är att nå ett samtal snarare än en rak intervju. Om det accepteras av dig spelar jag gärna in samtalet för att kunna lyssna igenom senare och anteckna mer ordagrant. Det är självklart fritt fram att avbryta samtalet eller hoppa över någon fråga om du så vill.

Intervjuerna utgår från de olika teman som presenteras nedan och underliggande frågor ska främst ses som stödfrågor.

Inledande frågor

- Berätta om dig själv och vad din arbetsroll är?
 - Vad jobbar du med, både i termer av titel och arbetsuppgifter?
 - Hur länge har du arbetat här?
 - Vad har du för tidigare erfarenhet, såväl extern som intern, som kan vara av intresse?

Generell bild av Arbetsförmedlingen

- Vad är din bild av Arbetsförmedlingen i stort, i ljuset av den diskussion som förs i samhällsdebatten?
 - Vad är din tidigare generella erfarenhet av myndigheten?
 - Instämmer du kritiken från exempelvis Svenskt Näringsliv?

Tema 1: Hur fungerar samverkansprocessen?

- Vilket företag/samverkansprocess har du varit inblandad i?
- Hur etableras kontakten till en början och vilka är drivande till samverkansprocessen utformning?
- Hur skiljer era interna faktorer mot samverkansaktörens interna faktorer?
- Hur har du upplevt resultatet av den samverkan som har skett, både i termer av hur själva processen fungerat och vad den de facto har resulterat i?
- Hur ser ansvarsfördelningen och ansvarsutkrävandet ut?

Tema 2: Samverkansprocessens förutsättningar

2.1 Arbetsförmedling

- Ur er synvinkel, vad är det största fördelen med att ha ett direkt samarbete med privata aktörer? Vad vinner ni på att ha en pågående samverkan?

- Vad tror du att företagen upplever som är er största svaghet?
- När upplever ni att företagen är nöjda med den samverkansprocess som har skett, om vi fokuserar på själva processen?
- Vilka förutsättningar skulle du påstå är nödvändiga för att en samverkansprocess ska fungera?
- Hur ser kraven ut och i vilka delar brukar ni stöta på flest problem?
- Hur ser du på anpassningsförmågan och möjligheten till svängrum i enskilda fall, det vill säga att möta företagens krav?
- I vilken utsträckning skiljer sig era mål mot samverkanspartners mål? Finns det en win-win-situation att försöka nå?
- Vad kännetecknar ett lyckat samarbete/samverkan?

2.2 Privat företag

- Ur er synvinkel, vad är det största fördelen med att ha ett direkt samarbete Arbetsförmedlingen? Vad vinner ni på att ha en pågående samverkan?
- Vad är Arbetsförmedlingen största svaghet?
- Vad kan ni bidra med till samverkansprocessen som Arbetsförmedlingen möjligen saknar?
- När känner ni er nöjda med själva samverkansprocessen?
- Vilka förutsättningar skulle du påstå är nödvändiga för att en samverkansprocess ska fungera?
- Hur ser kraven ut och i vilka delar brukar ni stöta på flest problem?
- Hur ser ni på Arbetsförmedlingens anpassningsförmåga och möjligheten till svängrum?
- I vilken utsträckning skiljer sig era mål mot Arbetsförmedlingens mål? Finns det en win-win-situation att försöka nå?
- Vad kännetecknar ett lyckat samarbete/samverkan?

Tema 3: Stimulering

- Vilka konkreta saker gör ni, på ett allmänt plan, för att stimulera för samverkan?
- Vad är er generella bild av samverkan och mer inblandning av utomstående aktörer som en del av implementeringen? Blir det mer effektivt?
- Hur kan ni hjälpa andra aktörers förmåga att samverka?
- Hur kan ni hjälpa andra aktörers vilja att samverka?

Tema 4: Övrigt

- Är det något du själv känner att du inte har fått berätta om?
- Har jag missat någonting viktigt som jag borde ha frågat om?